

Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

GUÍA METODOLÓGICA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Esta guía tiene por finalidad asistir a los Incisos y Unidades Ejecutoras en el proceso de planificación estratégica y construcción de indicadores. Si bien muchos de estos conceptos se solicitan en las pautas metodológicas para diseñar el Presupuesto Nacional 2005 – 2009, no constituye un requisito imprescindible cumplir con todo lo incluido en esta guía, y su utilización es enteramente opcional.

Marzo de 2005

ÍNDICE

PRESENTACIÒN

Esta Guía Metodológica se elaboró tomando como base una metodología estándar para organizaciones públicas y/o privadas, y se fue ajustando a través de la aplicación en Unidades Ejecutoras "piloto" de la Administración Central.

La aplicación de esta metodología permite a las organizaciones pensar sobre su propia estructura y recursos, a través de la revisión de la misión, definición de su visión en el mediano plazo, y realización de un análisis FODA (interno: debilidades y fortalezas; y externo: amenazas y oportunidades). Se agrega un análisis de "Grupos de Interés", lo cual permite identificar y distribuir los actores con los cuales la organización se interrelaciona, en términos de poder y de interés.

Una vez realizado el análisis de misión, visión y contexto, el organismo estará en mejores condiciones de definir su plan estratégico (proponer objetivos) y plan operativo anual (metas). Por último se propone una guía para formular indicadores para la medición de los resultados, lo cual permitirá realizar el seguimiento de la ejecución.

Dependiendo del tamaño y la estructura de cada Unidad Ejecutora, se podrá requerir una planificación separada para cada programa, división, departamento, o equivalente de la Unidad Ejecutora. Sin embargo, cada planificación individual necesariamente debe ser consistente con la planificación general. El plan general unifica todos los elementos de la organización y establece una dirección compartida.

Esta Guía contiene dos secciones principales y tres Anexos:

- Sección 1: *Planificación Estratégica*, donde se explicitan los conceptos y la lógica del proceso que permitirán al "facilitador" orientar los talleres dentro de cada organismo;

- Sección 2: *Construcción de Indicadores*, donde se describe una metodología para la definición y construcción de indicadores de gestión, y se incluye una "ficha de indicadores" que contiene todos los elementos necesarios para su definición.

- Anexo 1: *Plan de Trabajo*, donde se realiza una propuesta de cronograma de talleres en base a la experiencia en unidades piloto (promedio de 12 reuniones).

- Anexo 2: *Facilitador*. Las diferentes experiencias señalan la importancia de que haya un "facilitador" externo a la organización, que sea el que aplique la metodología y haga de moderador y sintetizador de los avances.

- Anexo 3: *Mecánicas y Técnicas*, donde se explicitan las diferentes herramientas aplicadas en los talleres.

SECCIÓN 1: PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

En esta sección se recogen los principales conceptos para llevar adelante un proceso de planificación estratégica. Se recomienda su lectura en forma paralela con el *Plan de Trabajo* (Anexo 1) y con *Mecánicas y Técnicas* (Anexo 3).

Dentro de las características distintivas de la planificación estratégica encontramos:

- tendencia a la acción,
- énfasis en el pensamiento estratégico más que en un documento de planificación,
- anticipación de eventos futuros y su impacto posible en las operaciones fundamentales del organismo,
- enfoque en identificar que es lo esencial para el éxito de la organización y destinar los recursos hacia esos esfuerzos,
- un ejercicio de planificación estratégica bien ejecutado promueve un mejor entendimiento de la organización, de la dirección que debe seguir y de su propósito. Cada individuo puede ver como sus acciones contribuyen a esa Misión. La claridad en su propósito realza la habilidad de la organización para reconocer y concentrarse en aquellas actividades o acciones que son fundamentales,
- asimismo, es el marco de referencia para asignar recursos del presupuesto a las actividades prioritarias.

Una planificación estratégica bien ejecutada requiere del compromiso y recursos de la gerencia de la organización. Por esta razón es necesario que la gerencia discuta y articule sus expectativas del proceso de planificación antes de iniciarlo.

Algunos de los factores que contribuyen al éxito:

- liderazgo que apoye el proceso, este factor es un elemento clave;
- un proceso flexible y amigable que se adapte a las necesidades únicas de la organización;
- participación de todos los niveles de la organización;
- realismo a lo largo de todo el proceso (personal, condiciones físicas, presupuestos, objetivos, metas, cultura, filosofía de la organización y condiciones actuales),
- prioridades establecidas para guiar la asignación de recursos.

La planificación estratégica es realmente una práctica de buena gerencia. Consiste en un esfuerzo constante y disciplinado por recolectar información en amplia escala, explorar alternativas posibles y examinar implicaciones de las decisiones actuales en las condiciones futuras de la organización.

DESCRIPCIÓN DE UN PROCESO GENÉRICO DE PLANIFICACIÓN

Contestamos a las preguntas: ¿Dónde estamos? ¿A dónde queremos ir? ¿Cómo llegaremos? ¿Cómo mediremos el resultado?

1.1. Empezando a organizarse

Antes de comenzar el proceso de planificación en sí, deberá ser considerada la viabilidad del mismo.

Para estudiar la viabilidad del proceso de planificación se deberá considerar como elementos fundamentales:

- *Compromiso de la dirección*: el compromiso se debe lograr tanto a nivel político como a nivel organizacional, especialmente de aquellas áreas clave como puede ser la de recursos humanos (adicionalmente en muchas ocasiones conlleva la necesidad de un cambio de mentalidad).
- *Disposición de recursos*: el proceso requerirá tiempo, recursos económicos y organización.
- *Sistemas de comunicación e información fluidos y constantes*: los sistemas de comunicación serán esenciales para lograr el involucramiento de toda la organización en el proceso fomentando la comunicación de los logros parciales y finales del proceso (en caso de no contar con esto, se debería implementar en forma paralela al desarrollo del proceso de planificación, la generación de un sistema de información que lo respalde). Se necesita contar con información ordenada y sistematizada incluida en sistemas informáticos que posibiliten el armado de indicadores para medir y evaluar resultados.

Estos tres elementos serán requisitos mínimos necesarios para que el proceso de planificación sea viable.

El proceso de planificación estratégica deberá ser liderado por un **"grupo reducido"** en el que se recomienda participen el director de la Unidad Ejecutora, jerarcas y asesores, siendo altamente recomendable la participación de un facilitador externo que guíe el proceso de planificación estratégica y/o un experto en el área (para ello se adjunta en anexo independiente las condiciones y/o factores a considerar al contratar los profesionales mencionados). Una vez formado el equipo reducido se sugiere que el mismo se mantenga.

Será tarea del equipo reducido abordar los temas relacionados con la organización y preparación del proceso de planificación. El mismo deberá estudiar la viabilidad del proceso considerando el nivel de tiempo y recursos disponible para la planificación, establecer los "productos" resultantes esperados, decidir quien participa y como, e ir armando la estructura del proceso.

Asimismo, para la etapa de análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) se requerirá la participación de un **"grupo ampliado"** de funcionarios que sean representativos de las áreas más importantes de la organización. Se sugiere organizar estos talleres con la participación de personas pertenecientes a las áreas de recursos humanos, compras y gastos y procesos sustantivos, sin perjuicio de que pueda incorporarse alguna otra área que la organización considere crítica para su buen funcionamiento.

Se recomienda:

- acordar sobre los recursos a utilizar durante el proceso: deben incluirse consideraciones sobre aspectos logísticos para el correcto desarrollo del proceso de planificación propuesto, incluyendo el espacio locativo a lo que se sugiere, en los casos que sea posible, seleccionar un local fuera de la organización para asegurarse de disminuir lo más posible las interrupciones dentro de las reuniones programadas.
- armar un cronograma de acción con los pasos y duración de cada uno (se adjunta en anexos un posible cronograma, así como la descripción del esquema de reuniones mantenidas en experiencias de pilotos aplicadas en la DNIC e INAU)
- capacitar al personal sobre la planificación estratégica y las técnicas de performance,
- incluir recomendaciones de quien debe integrar el equipo de trabajo en las distintas instancias, sugiriéndose que participen los responsables de cada área y/o personas claves de la organización.
- selección de el /los consultores externos a ser contratados que actuarán como “facilitadores” en el proceso.
- aunque se decida contratar un facilitador para el proceso, se deberá asegurar que las estadísticas, políticas e información de los interesados directos estén disponibles para involucrar o al menos informar a la organización entera de este proceso,

Se sugiere organizar una o más reuniones donde se traten los temas aquí señalados, así como que se definan los integrantes del equipo reducido de la organización, que conjuntamente con el /los facilitadores externos (en caso de existir) acompañaran todo el proceso de planificación.

Se recomienda asimismo distribuir entre el equipo reducido un boletín informativo que contenga además de una descripción del trabajo que se pretende abordar, una descripción general del funcionamiento interno de la organización que brinde información general básica de la unidad.

Es importante tener en cuenta que se trata de un proceso que requerirá revisiones continuas ya que el entorno variará e incluso la situación interna (por ejemplo: reestructuras), por lo que se requerirá establecer oportunidades de revisión y ajuste del proceso general.

Una vez definidos todos estos elementos, es altamente recomendable organizar una reunión masiva con todos los miembros de la organización que en algún momento participarán en el proceso de planificación estratégica (grupo ampliado). El objetivo de este plenario es poner a todos en conocimiento del proceso que se va a llevar adelante, cuales son sus objetivos, en que consiste, etc., y comunicarles que a cada uno se le solicitará participar en distintas etapas del mismo, pero que independientemente se fomentará un canal de comunicación especial para que cualquiera pueda ir viendo y opinando sobre los avances que se vayan logrando.

1.2 ¿Dónde estamos actualmente?

1.2.1. Análisis del marco normativo

Este paso consiste en analizar las leyes, decretos, y demás normativa en la cual la unidad se basa para trabajar. Las reestructuras de Inciso o de la Unidad Ejecutora que puedan haberse aprobado y la normativa general, ponen de manifiesto la capacidad de ajuste de la Unidad y sirven como un primer acercamiento a lo que se supone deben ser los cometidos esenciales de la organización.

Se sugiere que en la(s) reunión(es) que traten este punto participe el(los) abogado(s) de la organización además del equipo reducido. Es importante que el(los) abogado(s) de la unidad recopilen previo a la reunión toda la normativa, no descartándose la posibilidad de armar un documento que contenga toda esta normativa que quede a disposición de los distintos interesados.

Corresponde remarcar nuevamente que el proceso de planificación es un proceso continuo donde algunas de estas interrogantes se irán respondiendo a medida que se vayan desarrollando el resto de las etapas del proceso. El marco normativo resulta especialmente importante en el ámbito de las organizaciones públicas, por lo que se hace necesario tenerlo claro y presente desde las primeras fases del proceso de planificación.

1.2.2. Prioridades de gobierno

Paralelamente al marco normativo señalado, cada gobierno tendrá una serie de prioridades, lineamientos políticos estratégicos propios. Cada Unidad Ejecutora necesita una entendimiento básico de las prioridades del gobierno para poder determinar que programas contribuyen a ellos.

Una Unidad Ejecutora de particular importancia para el logro de un aspecto considerado prioritario deberá examinar su performance actual en relación con esa prioridad. Deberá prestarse particular importancia en comunicar la visión y dirección que la presente administración ha articulado, y cómo cada Unidad Ejecutora encaja en él.

Posibles “productos” deseados: Monitoreo de las iniciativas actuales y emergentes y de sus prioridades, y una descripción de cómo la administración podría implementar esas iniciativas.

1.2.3. Necesidades y demandas de los grupos de interés

Por grupo de interés se debe entender toda persona, grupo u organización que puede reclamar la atención de la Unidad Ejecutora, sus recursos, sus servicios o que, de alguna forma, se vea afectado por lo que la misma realiza o por los servicios que provee.

De esta manera, se puede definir a los Grupos de interés como aquellos individuos o grupos:

- cuyos objetivos dependen o son influenciados por el accionar de la organización.

- que determinan el éxito o fracaso de la organización en el cumplimiento de sus objetivos.

Todos estos grupos tienen algún interés en los resultados y efectos de la organización y ésta depende de ellos en alguna medida para existir. Todos ellos conforman grupos de interés que la organización debe tener en cuenta para definir su estrategia.

Es importante que la Unidad Ejecutora sea conciente que los grupos de interés son tanto internos como externos a la organización. Los internos son las unidades o personas cuyo trabajo depende de otra unidad o persona de la misma organización.

El reconocimiento y entendimiento de los grupos de interés internos y sus demandas en la organización juegan un rol importante en la habilidad de la misma para poder satisfacer eficazmente a los grupos de interés externos.

La idea de este paso es no sólo comprender cuales son los principales grupos de interés de la organización sino además entender lo que cada grupo de interés desea de la misma. Esta información será de extrema importancia para evaluar la misión de la Unidad Ejecutora, para identificar sus factores críticos y para el desarrollo de estrategias.

Como es natural, los intereses de los distintos grupos entran normalmente en conflicto y es por lo tanto tarea de la organización su resolución mediante compromisos. Es un aspecto básico para los procesos de planificación estratégica en las organizaciones, quienes necesitan identificar a los más relevantes grupos de interés, y decidir cuáles serán priorizados frente a otros.

Si bien estamos planteando este paso previo a la discusión de la misión y visión, no existe un orden taxativo. Se recomienda evaluar en el organismo donde centrar primero la discusión: en los grupos de interés o en la misión. Esta consideración quedará a cargo de quien dirija el proceso.

Posibles “productos” deseados: lista de grupos de interés en orden de prioridad, expectativas de cada grupo, información sobre cómo ven la organización estos grupos en cuanto a su nivel de performance, discusión sobre la performance de la organización del punto de vista de los grupos de interés, y sobre como se mide el grado de satisfacción de los mismos.

1.2.4. Misión y visión

La misión es una definición comprensible, clara y concisa del propósito organizacional o identidad. Señala la dirección que las acciones de la organización deben seguir. Revela la imagen que la organización desea proyectar, refleja el concepto que tiene la organización de si misma, indica los principales productos o servicios que provee, e identifica los principales grupos de interés que la organización busca satisfacer. Refleja, en síntesis, la razón de existir de la organización, y debe reflejar los mandatos del organismo, identificar las principales necesidades y problemas que la organización debería manejar, ser realista, definir la población objetivo, y reconocer las expectativas de los principales grupos de interés.

Resulta recomendable acompañar esta declaración de misión con una declaración de visión. La visión es la representación de lo que debe ser en el futuro la organización. Contesta a preguntas relacionadas a cual es la situación futura deseada de los usuarios y beneficiarios, cual es la posición futura de la organización en relación a las otras, cuales son las contribuciones distintivas que quieren hacerse en el futuro y/o cuales son los principales proyectos o actividades que se desea desarrollar. La Visión es la imagen futura que una organización desarrolla sobre sí misma y sobre la realidad sobre la cual trabaja. Por lo general la visión incluye tanto los cambios que deseamos lograr en el seno de la población objetivo, como la imagen objetivo de la propia institución

De esta manera, tendremos una declaración de la razón de ser y los valores centrales de la organización (misión), y una descripción del futuro deseado de la organización (visión).

Casi todas las organizaciones tienen su misión definida. De todas formas, en todos los casos es recomendable una actualización periódica de la misma para asegurar que siga siendo significativa y fácilmente entendible por todos los grupos de interés y compatible con el marco normativo existente.

Cuando se está desarrollando la planificación estratégica de una Unidad Ejecutora, es imprescindible analizar la misión del Inciso para ubicar la misión de la Unidad Ejecutora dentro de la misión general del Inciso, y siempre tomar en cuenta el marco normativo analizado en el punto anterior. De todas formas, dentro del marco normativo los cometidos no se encuentran priorizados sino que simplemente se enumeran, por lo que en la misión la intención es darle prioridad a algunos elementos. Además, el marco normativo define el cometido en términos legales, mientras que la misión y visión son herramientas de gestión.

Si bien se sugiere que en esta discusión participe únicamente el equipo reducido, es importante transmitir esta información a toda la organización y tratar de hacerla partícipe, por lo cual, si es posible, se sugiere rever la Misión con los empleados para determinar si la misma es clara y fácilmente comprensible. En este sentido, la Misión funciona como una poderosa herramienta de motivación, moldeando la cultura organizacional y alineando a todos los funcionarios bajo propósitos comunes.

Es importante tener en cuenta y trasmitir que la definición de la misión siempre queda abierta a futuras reconsideraciones en las etapas siguientes del proceso a medida que se evoluciona en el proceso de planificación.

Posibles “productos” deseados: una definición de misión que claramente refleje los propósitos esenciales de la organización, un entendimiento generalizado de la misión en todos los niveles del personal de la misma.

1.2.5. Estudio del contexto y de la organización

El paso siguiente en el proceso de planificación estratégica es el análisis del entorno de la organización, tanto interno como externo.

El análisis FODA es una técnica que permite identificar y evaluar los factores positivos y negativos del “ambiente interno” y del “ambiente externo”, y adoptar

decisiones sobre objetivos, cursos de acción y asignación de recursos sustentados en este análisis. Nosotros utilizaremos esta técnica para identificar las oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades entendiendo por estas:

- Las oportunidades son situaciones o factores socio-económicos políticos o culturales que están fuera de nuestro control, cuya particularidad es que son factibles de ser aprovechados si se cumplen determinadas condiciones en el ámbito de la organización.
- Las amenazas son aquellos factores externos que están fuera de nuestro control y que podrían perjudicar y/o limitar el desarrollo de la organización. Las amenazas son hechos ocurridos en el entorno que representan riesgos para la organización.
- Las fortalezas son las capacidades humanas y materiales con las que cuenta la organización para adaptarse y aprovechar al máximo las ventajas que ofrece el entorno social y enfrentar con mayores posibilidades de éxito las posibles amenazas.
- Las debilidades son las limitaciones o carencias de habilidades, conocimientos, información, tecnología y recursos financieros que padece la organización y que impiden el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el entorno social y que no le permiten defenderse de las amenazas.

Hoy en día las organizaciones se ven obligadas a enfrentar una situación de cambio continuo, y por eso deberán reanalizar su situación interna y monitorear, analizar y comprender tendencias y situaciones externas.

Asimismo, este análisis ayuda a la organización a identificar y definir los elementos críticos que enfrenta.

El objetivo en esta etapa es encontrar las amenazas y oportunidades más relevantes para la organización, lo que luego, en una siguiente etapa del proceso de planificación estratégica, nos servirá para:

- Definir líneas concretas y específicas de acción tendientes a eliminar o minimizar la influencia de las amenazas, y tendientes a aprovechar las oportunidades.
- Nos permitirá también ser más realistas para definir la estrategia y los objetivos de la organización.

Paralelamente al análisis de los aspectos que pueden determinar fortalezas y debilidades de la organización y aquellos elementos que representan oportunidades y amenazas para la misma, se debe lograr un cabal conocimiento de la organización en sí misma, de sus cometidos, de sus funciones esenciales y de los procesos críticos que realiza. Las entidades públicas existen porque cumplen una necesidad que los ciudadanos están dispuestos a financiar. La organización debe lograr un profundo entendimiento de sus funciones esenciales, actividades o procesos.

Encontrar las fortalezas y debilidades más relevantes de la organización nos servirá asimismo, en una etapa siguiente del proceso de planificación estratégica, para definir líneas concretas y específicas de acción tendientes a eliminar o minimizar la influencia de las debilidades y realzar las fortalezas.

Generalmente del análisis y discusión FODA se revelan algunos potenciales elementos críticos. Para estos, será importante determinar claramente en que consisten, los factores que los convierten en un desafío fundamental y las

consecuencias probables de no actuar sobre ellos. Un elemento para analizar si es clave o no, puede ser estudiar el nivel de control que la organización tiene sobre él, determinando así que elementos perseguir y que tiempo dedicar a ellos.

Posibles “productos” deseados: Una lista de oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades, informes de respaldo en algunos temas críticos, discusiones constructivas relacionadas con estos temas, así como de sus implicancias. Listado de factores críticos o estratégicos que enfrenta la organización, definiciones desarrolladas de estos factores, entendimiento de las prioridades y de la relativa importancia de cada elemento.

Cuando se trata de una unidad demasiado grande o compleja puede ser útil estudiar las fortalezas y debilidades dividiéndose por áreas, entre las que generalmente se incluyen: recursos humanos, recursos materiales y financieros; y procesos o áreas claves. En esta etapa es cuando se convoca al grupo ampliado para dar la discusión.

Para el análisis de la organización existen diversas herramientas y mecanismos que pueden facilitar una comprensión integral (que cubra todos los aspectos importantes de la misma) y profunda (que busque las raíces de las debilidades y fortalezas de la organización de la organización), algunas de las cuales se detallan en el anexo de Mecánicas y Técnicas.

1.3. ¿A dónde queremos ir?

1.3.1. Plan Estratégico

Una vez analizadas las primeras etapas del proceso de planificación estratégica en las que contestamos la pregunta ¿dónde estamos actualmente?, la organización se encuentra en condiciones de elaborar el Plan Estratégico.

Se busca elegir una estrategia fundamentada en las fortalezas de la organización y que corrija sus debilidades, con el fin de tomar ventaja de las oportunidades y contrarrestar las amenazas. La esencia del proceso de selección de objetivos sin embargo, es la selección más adecuada de objetivos que permita cumplir con la misión de la organización, teniendo en cuenta las prioridades establecidas por el gobierno.

Para dar esta discusión los detalles de la estrategia se irán completando en siguientes etapas: áreas, vehículos, elementos, lógica económica, etapas; de hecho, la misma irá evolucionando semana a semana con nueva información y nuevas ideas (la estrategia se irá formando dinámicamente alrededor de los objetivos estratégicos). Esta visión de la formación dinámica de estrategias se contrapone en parte a la formulación anual de estrategias rígidas.

Para la administración pública estos objetivos estratégicos en parte pueden estar delineados o definidos por el marco normativo, y también en parte determinados por las prioridades de gobierno. Sin embargo estas definiciones no conforman la totalidad de la estrategia de la organización porque no describen cómo se perseguirán los objetivos y bajo qué lineamientos se distribuirán los recursos de la

organización; por lo tanto, en general puede decirse que todos los organismos tienen espacio para:

- realizar una "bajada a tierra" o definir la implementación de los elementos taxativos
- completar los objetivos estratégicos con elementos no mencionados ni en el marco normativo ni en las políticas de gobierno.

Se deberán proponer /analizar varias alternativas posibles y estudiar posibles barreras potenciales para implementar esas soluciones, teniendo en cuenta el costo de cada una, y analizando si las barreras pueden evitarse de alguna forma.

Restaría completar los elementos que faltan de un plan estratégico. Esto es, definir *los objetivos* que deben ser claros, realistas, desafiantes y congruentes entre sí y *las metas* que expresan los resultados específicos a lograrse en relación a los objetivos estratégicos. Éstas, a diferencia de los objetivos estratégicos, deben ser cuantificables y delimitadas en cuanto al tiempo de consecución, por ejemplo anuales.

Las metas deben ir acompañadas de uno o más indicadores que le den a la organización un elemento para medir el progreso hacia el logro de la implementación del plan estratégico.

Otro elemento necesario a incluirse en el plan estratégico son *las iniciativas* que definen las acciones que la organización tomará para alcanzar las metas y moverse hacia sus objetivos.

Los objetivos, las metas, los indicadores y las iniciativas le brindan a la organización una importante herramienta para manejar sus recursos.

Para atender eficazmente las prioridades se deberá asegurar que la asignación de recursos se realice "de acuerdo con" y "guiada por" el plan estratégico. Todas las acciones que no apunten a lograr las metas son difíciles de justificar y deberían ser difíciles de fondear.

El plan estratégico, además de reunir los objetivos estratégicos, las metas e iniciativas, brinda a la organización un panorama general, conjugando las prioridades gubernamentales en el período presupuestal. Contiene una guía tanto para la toma de decisiones de largo como de corto plazo.

Los siguientes elementos deben estar considerados dentro de un Plan Estratégico:

- Definición de misión.
- Resumen de los cometidos del organismo.
- Conocimiento de las prioridades de agenda del gobierno para esa Unidad Ejecutora, y su enmarque dentro de las prioridades generales del Inciso.
- Análisis de los grupos de interés: descripción y priorización de los grupos de interés, expectativas actuales y futuras de los mismos, análisis objetivo de que tan bien se están cumpliendo.
- Actividades esenciales: descripción de cuales son las actividades esenciales y discusión de su prioridad
- Análisis FODA y sus implicaciones en el futuro de las operaciones del organismo.

- Factores críticos: descripción de los factores críticos que enfrenta el organismo y los desafíos que los mismos representan, explicación de la prioridad que se le asigna a cada uno.
- Resumen estratégico: objetivos que perseguirá el organismo, metas que describen los resultados específicos perseguidos. Descripción de las iniciativas con detalle de las actividades y cronograma para que el organismo se mueva en la dirección deseada, designación de responsabilidades en la implementación de la estrategia.
- Monitoreo: proceso para monitorear el desarrollo del plan, rol de las medidas de performance y descripción de las medidas de performance claves; el cuadro de mando integral (CMI) es una herramienta útil en este sentido.

La utilidad de un plan se asienta en su utilización dentro de la gestión, guiando discusiones e influenciando esas decisiones dentro de toda la organización.

Posibles "productos" deseados: preparación de un plan estratégico identificando metas relacionadas con objetivos, indicadores que midan el logro de las metas, descripción de iniciativas para obtenerlas. Aproximación a la asignación de recursos requeridos para implementar el plan.

1.4. ¿Cómo llegaremos?

1.4.1. Plan de acción

En esta instancia debe abordar la interrogante de como pretende la organización alcanzar los objetivos y metas fijadas.

El Plan Estratégico resume como alcanzó la organización la situación actual, establece los objetivos y metas que revelan donde se quiere llegar y desarrolla una serie de estrategias que explica como piensa alcanzar esos objetivos y metas. El plan estratégico maneja una visión de largo plazo (por ejemplo 5 o 10 años). El plan estratégico se lleva adelante mediante una serie de planes de acción de más corto plazo, también descrito como plan operativo, plan anual o plan táctico. Un plan de acción o plan operativo bien desarrollado vincula el plan estratégico con la operativa de la organización.

Convertir el panorama de largo plazo en realidad depende de que tan bien se ejecuten las acciones en el corto plazo. Para implementar exitosamente el plan estratégico, la organización debe identificar los pasos necesarios para alcanzar los objetivos a nivel de organismo, división, sección, unidad de trabajo y/o a nivel individual. Sólo un esfuerzo coordinado se traduce en objetivos organizacionales y metas en acciones específicas de corto plazo.

El plan de acción describe que es lo que debe ocurrir, quien lo debe hacer y cuando debe completarse. Traduce las acciones estratégicas en un plan de implementación anual.

El plan de acción vincula los objetivos estratégicos y las metas con su operativa diaria, describiendo operaciones, procesos y procedimientos necesarios estableciendo quienes serán los responsables de ejecutarlos y cuando deberán implementarse.

Este plan también actúa como una herramienta para medir como se avanza hacia el logro del plan estratégico y guía a la organización en su conjunto hacia la dirección escogida.

Asimismo, al traducir el plan estratégico en acciones concretas, el plan operativo posibilita a la organización estimar los recursos necesarios para llevar adelante la operativa propuesta, discute los costos y recursos necesarios para la acción, y permite el monitoreo del progreso alcanzado posibilitando la aplicación de acciones correctivas en donde se necesite.

El plan estratégico brinda varias herramientas importantes para ejecutar el plan de acción, una de las más poderosas es la elaboración del presupuesto.

El proceso de presupuestación debería seguir los lineamientos del plan estratégico y actuar como mecanismo para respaldar las acciones consideradas estratégicas. Los presupuestos elaborados en ausencia del pensamiento estratégico pueden no soportar la misión, los cometidos y las necesidades de los grupos de interés claves, y los factores críticos pueden no ser considerados ni manejados.

Posibles “productos” deseados: plan operativo anual con la descripción de las acciones y pasos a seguir, la asignación de la responsabilidad para su concreción y una estimación del tiempo y los recursos que se necesitarán. La suma de los recursos necesarios para cada uno de estos planes deberían alimentar el presupuesto solicitado y auspiciar de guía en la elaboración del presupuesto anual.

1.5. ¿Cómo mediremos el resultado?

El éxito de la planificación depende de la ejecución satisfactoria del plan y del monitoreo de los resultados. Los sistemas de evaluación son utilizados para medir esos resultados y son herramientas utilizadas para medir el desempeño y evaluar cuantitativamente el progreso hacia el logro de las metas propuestas. La sección siguiente trata sobre la construcción de indicadores con este fin.

SECCIÓN 2: CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES

En esta sección se propone una metodología para la definición y construcción de indicadores en el marco del proceso de planificación estratégica. La definición de indicadores permite monitorear y evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos y metas de gestión establecidos en el plan estratégico y operativo respectivamente.

Se tratan de conceptos básicos (nivel 1) para que pueda ser aplicado por todas las Unidades Ejecutoras. Sin embargo, si el proceso de planificación se realiza con mayor profundidad, será necesario ampliar la información aquí desarrollada (por ejemplo, si se propone construir un Cuadro de Mando Integral).

2.1. ¿Qué hay de particular en la medición de los resultados de la gestión pública?

La evaluación del desempeño es una tarea mucho más compleja y controvertida en el sector público que en el ámbito privado, debido a que, independientemente de la forma en que midamos la generación de valor público, al hacerlo debemos sustituir el concepto de rentabilidad (medida económica común a las diferentes manifestaciones del valor privado en el mercado) por el de “bien común”. En efecto, la generación de valor público refiere a la satisfacción de necesidades humanas y, si hay algo de lo que no puede escapar cualquier herramienta que intente medir el bienestar, el desarrollo o la calidad de vida de las personas, es de la naturaleza normativa que encierra esta medición.

Aquí es donde entra en juego la dimensión política de la planificación estratégica en el ámbito de lo público. Pues, ¿quién si no los políticos son los que definen dónde buscar el bien común, dónde realizar el valor público? Serán ellos, entonces, quienes, a través de un proceso de discusión política más o menos participativo, definan las áreas donde la planificación estratégica y operativa deban operar con vistas a la generación del valor público.

2.2. Ventajas de la evaluación de la gestión

La evaluación de la gestión es la medición sistemática y continua en el tiempo de los resultados obtenidos por las Unidades Ejecutoras y la comparación de dichos resultados con aquellos deseados o planeados, con miras a mejorar los estándares de desempeño de la institución. Sus principales ventajas son:

- Constituye una herramienta que brinda consistencia al proceso de planificación y de formulación de políticas de mediano y largo plazo.

- Establece mayores niveles de transparencia respecto del uso de los recursos públicos y sienta las bases para un mayor compromiso con los resultados por parte de los jerarcas y mandos medios.

- Apoya la introducción de sistemas de reconocimiento al buen desempeño, tanto institucionales como grupales e individuales.

2.3. Condiciones previas para la evaluar la gestión

Una condición básica para formular indicadores de gestión es que la Unidad Ejecutora haya definido, de acuerdo a las prioridades de gobierno, los objetivos estratégicos que orientarán en el mediano y largo plazo su acción, y haya sido capaz de traducir estos objetivos en planes de acción y en metas concretas y medibles. El papel que juegan los indicadores, dentro de este marco, no es otro que el de intentar medir el grado de consecución de estos objetivos y metas planteados.

Una segunda condición se refiere a la capacidad de la institución para generar la información que permita medir el desempeño y elaborar los indicadores de gestión con los adecuados niveles de certeza y confiabilidad.

En este sentido, se debe determinar que información se necesita para evaluar el desempeño y si ésta se encuentra disponible en la Unidad Ejecutora o si es necesario implementar iniciativas para obtenerla. El relevamiento de información es crucial para la construcción de indicadores, puesto que la disponibilidad y calidad de la misma debería ser una restricción explícita al momento de formularlos.

2.4. CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES

2.4.1. ¿Qué es un indicador?

Un indicador de gestión es una variable cuantitativa cuya finalidad es brindar información acerca del grado de cumplimiento de una meta de gestión. Al medir el progreso hacia el logro de estas metas, funciona como una "señal de alerta" que muestra si se está trabajando en la senda correcta de acuerdo con los resultados planificados. En este sentido, sirve para detectar posibles desvíos y corregirlos.

2.4.2. ¿ Qué características son deseables que tengan los indicadores?

Los indicadores para cumplir con su rol de control de gestión estratégico y operativo, deberían cumplir con las siguientes características:

- *Relevancia*: deben aportar información imprescindible para la toma de decisiones, contribuyendo directamente al cumplimiento de los objetivos estratégicos.
- *Objetividad*: los datos deben ser auditables, es decir, debe existir la posibilidad de ser verificados independientemente de forma externa.
- *Ser inequívocos*: su análisis no debería permitir interpretaciones ambiguas o contrapuestas.
- *Completitud*: idealmente un buen conjunto de indicadores debería capturar todas las posibles conductas o acciones relevantes vinculadas al suceso que se intenta captar.
- *Sensibilidad*: deben ser capaces de reflejar las acciones y esfuerzos del individuo o la unidad que realiza la gestión, es decir, deben basarse sobre variables que la unidad pueda controlar.
- *Accesibilidad*: su obtención debe tener un costo razonable en relación a los beneficios que reporta la información que brindan.

Estas características de los indicadores de gestión son características deseables de los mismos. En la práctica resulta difícil que un indicador reúna todas las propiedades mencionadas. Ello, sin embargo, no debería de ser un impedimento

para su construcción y uso, siempre y cuando, estas limitaciones se hagan explícitas. Ciertamente, hay algunas propiedades que son más importantes que otras. En particular, destacan por su importancia las que refieren a la relevancia, objetividad, sensibilidad y el hecho de presentar resultados inequívocos. En definitiva se trata de encontrar indicadores que cumplan con la mayor cantidad de propiedades relevantes posibles, evidenciando los puntos débiles que puedan llegar a tener. Estas limitaciones pueden resolverse mediante un buen conjunto de indicadores.

Adicionalmente cabe señalar que, como se discutió en el documento de planificación estratégica, un objetivo o meta de gestión representa la intención de una Unidad Ejecutora de pasar de un estado actual, considerado perfectible o insatisfactorio, a un estado futuro deseado. Por lo tanto, dentro de este marco, un indicador de gestión no es más que el reflejo numérico de esta situación y, por lo tanto, siempre requiere una base de comparación (benchmarking) que mida el progreso de los logros obtenidos.

Respecto a la cantidad de indicadores a utilizar, se debe tener presente que estos tienen que cubrir los aspectos significativos del desempeño, privilegiando los objetivos más relevantes de la institución y que la cantidad de información que provean no puede exceder la capacidad de análisis de quienes los usan. Un número aceptable de indicadores de gestión es un par por cada una de las metas comprometidas.

2.4.3. ¿Cuáles son las dimensiones relevantes del desempeño?

Se considera clave para medir el grado de consecución de los lineamientos y objetivos estratégicos a nivel de **Inciso**, la definición de algún *indicador de impacto* que muestre el efecto producido como consecuencia de los resultados de las acciones implementadas por el mismo sobre un determinado grupo de población.

El desempeño global de un servicio público, a nivel de **Unidad Ejecutora**, es el resultado de la interacción de factores tales como eficacia, eficiencia, calidad del servicio, desempeño presupuestario y recursos humanos. Muchas veces estas dimensiones pueden ser conflictivas entre sí; por ejemplo, es posible mejorar la calidad en la entrega del servicio, pero sólo a cambio de un mayor costo. Por lo tanto, la medición del desempeño global de una institución requiere del desarrollo de un conjunto armónico y sistemático de mediciones e indicadores de gestión que ponderen adecuadamente cada una de estas dimensiones.

Impacto

Los lineamientos de gobierno se expresan en términos de hipótesis teóricas que vinculan lo deseable con la definición de política pública, expresados en términos de los resultados que se esperan obtener. En este sentido, los indicadores de impacto deberán reflejar los porcentajes de obtención de los resultados en comparación con los esperados.

Eficacia

El concepto de eficacia refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir, en que medida el área, o la institución como un todo, está cumpliendo con sus objetivos fundamentales, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.

Generalmente, los indicadores de eficacia relacionan las actividades o productos que efectivamente se realizaron con las aquellas que, a priori, se planificó realizar. Otro tipo de indicador de eficacia refiere al grado de cobertura que se hace de una determinada demanda o población objetivo.

Eficiencia

El concepto de eficiencia describe la relación entre dos magnitudes: la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto.

Planteado en términos simples la eficiencia es producir la mayor cantidad de servicios o prestaciones posibles dado el nivel de recursos de los que se dispone o, alternativamente, alcanzar un nivel determinado de servicios utilizando la menor cantidad de recursos posible. Un indicador de eficiencia es el costo unitario de producción o costo promedio; el mismo se obtiene relacionando el gasto ejecutado en la producción sobre el total de producto obtenido.

Otro grupo importante de indicadores de eficiencia son los orientados a medir el producto medio del factor humano o productividad, esto es, cuantas unidades de producto se obtienen en promedio por cada unidad de factor, por ejemplo, por cada hora trabajada. Por la importancia que tienen para la gestión de las entidades públicas las capacidades profesionales y técnicas de sus funcionarios, éstas medidas de eficiencia son especialmente relevantes y relativamente fáciles de obtener.

Calidad

La calidad del servicio es una dimensión específica del desempeño que refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios. Ésta se puede observar a través de la mejora de los atributos o características de los servicios que se entregan a los usuarios.

Los tiempos de respuesta, si bien no son el único atributo relevante para evaluar la calidad de los servicios, han cobrado gran importancia en el ámbito público. Lo anterior se debe probablemente, a que existe a nivel de imagen pública una fuerte asociación entre "burocracia estatal" y largos tiempos de espera para obtener acceso a las prestaciones y servicios que se brindan.

A nivel analítico conviene tener presente al menos dos clasificaciones relevantes de los tiempos de respuesta: los tiempos de espera, asociados por lo general al tiempo que los usuarios ocupan en los lugares de atención para la realización de un primer trámite y los tiempos para entrega del servicio, relacionados con el tiempo global transcurrido entre que el usuario presenta una solicitud y obtiene una solución satisfactoria a su problema.

Desempeño Presupuestario (eficiencia)

Este concepto se puede definir como la capacidad que tiene una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos del cumplimiento de sus objetivos.

Todo organismo que administre fondos, especialmente cuando éstos son públicos, es responsable por efectuar un manejo eficiente de sus recursos de caja, por la ejecución de su presupuesto y por administrar adecuadamente su patrimonio.

Indicadores típicos del desempeño presupuestario de una institución son su capacidad de autofinanciamiento (cuando la Unidad Ejecutora tiene atribuciones legales para generar ingresos propios), la ejecución de su presupuesto de acuerdo a lo programado y su capacidad para recuperar préstamos y otros pasivos.

Otro tipo importante de indicador de desempeño presupuestario es aquel que relaciona el nivel de recursos financieros utilizados en la provisión de prestaciones y servicios con los gastos administrativos incurridos por la institución.

2.5. DESARROLLO DEL DICCIONARIO DE INDICADORES

A los efectos del diseño del conjunto de indicadores, una vez definidos los objetivos estratégicos y metas de gestión a través del proceso de planificación estratégica se sugiere la elaboración de un Diccionario de Indicadores. En el presente capítulo se desarrolla el proceso de elaboración del mismo.

El diccionario de indicadores deberá servir para ordenar la información contenida en el conjunto de los indicadores como en cada uno de ellos considerados individualmente. Al final de este anexo se presenta el diseño de la ficha de indicador que incorpora, entre otros, elementos acerca de su definición, cálculo e interpretación y su relevancia desde el punto de vista estratégico.

El diccionario, además, cumple una función importante en el marco del objetivo de traducir y comunicar la estrategia de la organización a todas las personas involucradas en su implementación y control.

2.6. Descripción del glosario de términos que integran la ficha de cada indicador

La ficha de cada indicador se compone de cuatro partes bien diferenciadas que responden a: información general, características del indicador, cálculos y especificaciones de datos e información sobre la actividad.

2.6.1. Información General

- Número / nombre indicador: cada indicador debe tener un código numérico y un nombre. La codificación resulta importante para la construcción de bases de datos que se utilizarán en sistemas de información automatizados. El nombre debe ser claro y corto.
- Responsable: es la persona encargada de obtener los datos necesarios para la construcción del indicador en tiempo y forma.
- Lineamiento estratégico y objetivo estratégico: hace referencia a los lineamientos y objetivos estratégicos definidos en el proceso de planificación estratégica, de los cuales se deriva la meta de gestión bajo consideración. Se debe indicar los códigos del lineamiento y del objetivo correspondientes.
- Meta: consiste en la descripción numérica y conceptual de la meta (asociada a los lineamientos y objetivos estratégicos identificados en el punto anterior) cuyo logro se mide a través del indicador. Para ello idealmente deberían contemplarse

las dimensiones de eficacia, eficiencia y calidad desarrolladas en el Capítulo IV de este documento. En la práctica esto implica tener una ficha por indicador asociado a la meta.

- Descripción del indicador: en este apartado debe realizarse una breve descripción cualitativa del indicador que explique como interpretarlo y de que forma contribuye al logro de la meta.

2.6.2. Características del indicador

Esta sección recoge los elementos del indicador que son necesarios para informar sobre los resultados de la organización.

- Clasificación: de acuerdo a lo especificado en el Capítulo IV de este documento, los indicadores se pueden clasificar en: impacto, calidad, eficiencia y eficacia:

➢ Impacto: control de obtención de resultados (efectos deseados).

➢ Eficacia: control del logro de las metas (productos, servicios o actividades comprometidos en las meta).

➢ Eficiencia: control de la utilización de los recursos.

➢ Calidad: control del logro de los estándares ofrecidos al usuario /cliente.

Se trata de indicar a que tipo de indicador pertenece el definido.

- Frecuencia: se debe indicar la frecuencia de relevamiento del indicador (mensual, trimestral, semestral o anual). Si la intención es lograr un organización proactiva, que busca ajustar su gestión de acuerdo a los resultados de la actividad, el monitoreo de la gestión debería tener una frecuencia acorde a la meta.

- Unidad de medida: esta característica define de que modo se expresará el indicador. Los tipos de unidad usados comúnmente son unidades monetarias, de producción y porcentajes.

2.6.3. Cálculos y especificaciones de datos

En esta sección del diccionario deberá especificarse la forma de cálculo de los indicadores así como la fuente de los datos. Es importante tener en cuenta el grado de precisión del indicador, así como las reales posibilidades de su elaboración y/o la relación costo beneficio asociada a su cálculo.

- Fórmula: se debe describir claramente cuales son las variables que conforman el indicador y cual es el cálculo que deberá realizarse. En los casos que corresponda debe expresarse claramente el numerador y denominador que lo componen.

- Fuente de datos: se trata de identificar el informe o sistema que provee el dato (éste puede ser interno o externo a la organización). Que el indicador se adapte a la frecuencia requerida, la facilidad de su obtención, si existe actualmente como dato relevado por los sistemas de la organización o si hay que incorporarlo, son todos aspectos a considerar en este punto.

2.6.4. Información sobre el valor del indicador

En la última sección se deberá especificar el valor de base del indicador, así como el nivel de desvío admitido. Finalmente, se incorpora un apartado para comentarios.

- Línea de base: refiere al dato que se tomará como inicio para establecer los valores futuros a alcanzar por el indicador, los que servirán para evaluar el grado de consecución de las metas. En los casos que el indicador se construye por primera vez, podría suceder que no exista un valor base. Una vez realizada la primera medición, se tomará como línea de base el último dato relevado.

- Desvíos: deben quedar claramente especificado los niveles de tolerancia que se admitirán para los desvíos del valor del indicador. El desvío se puede establecer en porcentajes o en valores absolutos.

2.7 FICHA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES

INCISO/ UNIDAD EJECUTORA:

a. Información General	
Número /nombre indicador:	*Responsable:*
Lineamiento estratégico: *Objetivo Estratégico*:	*Meta*:
Descripción del indicador:	
b. Característica del Indicador	
Clasificación: Impacto, Eficiencia, Eficacia, Calidad	
Frecuencia:	*Unidad de medida:*
c- Cálculo y especificaciones de datos	
Fórmula:	
Fuente de datos y forma de obtención:	
d. Información sobre la actividad	
Línea de base (último dato relevado):	
Desvíos admitidos:	

Comentarios: